



**Interpellation von Andreas Lustenberger, Vroni Straub-Müller, Andreas Hürlimann und Rita Hofer  
betreffend Verbesserungen beim Zuger Prämienverbilligungssystem  
(Vorlage Nr. 2927.1 – 15992)**

Antwort des Regierungsrats  
vom 21. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsrätinnen Vroni Straub-Müller und Rita Hofer sowie die Kantonsräte Andreas Lustenberger und Andreas Hürlimann haben am 29. Januar 2019 eine Interpellation betreffend Verbesserungen beim Zuger Prämienverbilligungssystem eingereicht (Vorlage Nr. 2927.1 – 15992). Diese ist am 7. März 2019 vom Kantonsrat an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen worden.

**1. Vorbemerkung**

Die Interpellation nimmt Bezug auf den Experten-/Forschungsbericht zur Kranken- und Unfallversicherung «Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2017» von Ecoplan im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (Bern, Dezember 2018; elektronisch verfügbar unter <https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/1915>; nachfolgend zitiert als «Monitoring 2017»).

Im Mittelpunkt dieser Studie steht die Frage nach der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung (IPV), das heisst die Frage, wie gross die Prämienlast nach Abzug der Prämienverbilligung im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen ist. Dies wird anhand verschiedener Modellhaushalte untersucht. Wie sich zeigt, ist die sozialpolitische Wirksamkeit der Zuger Prämienverbilligung im schweizerischen Vergleich weit überdurchschnittlich. In keinem anderen Kanton ist die verbleibende Prämienbelastung tiefer als in Zug, und zwar für alle Modellhaushalte. Sie liegt im Durchschnitt bei sieben Prozent des verfügbaren Einkommens.

Als Spezialthema wird in der Studie auch ermittelt, bis zu welcher Einkommensgrenze eine Prämienverbilligung ausgerichtet wird. Zugleich wird pro Modellhaushalt bestimmt, welcher Einkommensbereich als Mittelstand gilt. Dann wird geprüft, ob die Prämienverbilligung den so definierten Mittelstand erreicht oder nicht. Für die Zuger Prämienverbilligung fällt das Resultat je nach Modellhaushalt unterschiedlich aus. Bei der Interpretation des Befunds ist jedoch Vorsicht geboten, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

**2. Beantwortung der Fragen**

Einleitend führen die Interpellantinnen und Interpellanten Folgendes aus:

«Der Kanton Zug, der in Sachen Prämienverbilligung im Vergleich zu den meisten anderen Kantonen gut dasteht, zeigt betreffend Mittelstand Schwächen in zwei der sieben Modellhaushalte: Familie mit vier Kindern sowie Familie mit einem Kind und einer jungen Erwachsenen in Ausbildung (S.128). In diesen beiden Fällen liegt die IPV-Grenze je etwa 20 000 Franken tiefer als die "Untere Grenze Mittelstand". In einem dritten Modellfall: "Familie mit zwei Kindern" (S.127) erreicht die Zuger IPV-Grenze die untere Mittelstandsgrenze nur knapp.»

Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

**Frage 1:**

**Was meint der Regierungsrat zu den beiden erwähnten Unterschreitungen der Bundesgerichts-Vorgabe?**

Vorab ist festzuhalten, dass das Bundesgericht lediglich eine spezifische Beschwerde aus dem Kanton Luzern zu beurteilen hatte. Es hat keine konkreten Vorgaben für die anwendbaren Einkommensgrenzen gemacht. Vielmehr hält das Bundesgericht fest: *«Unbestrittenermassen steht die Definition des Begriffs "untere und mittlere Einkommen" in der Autonomie der Kantone. Die im Rahmen der historischen Auslegung wiedergegebenen Voten aus den Debatten der eidgenössischen Räte zeigen jedoch, auch in Verbindung mit den übrigen Auslegungsergebnissen, eine Vorstellung des Bundesgesetzgebers vom Sinngehalt von Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG.»* (Urteil 8C\_228/2018 vom 22. Januar 2019, E. 8.3.1). Diesbezüglich liefert das Urteil eine Interpretationshilfe, und die im «Monitoring 2017» verwendeten Mittelstandsgrenzen geben Anhaltspunkte für die Festlegung der Anspruchsberechtigung. Scharfe Richtgrössen gibt es aber nicht.

Noch wichtiger ist, dass die im «Monitoring 2017» dargestellten Werte für die kantonalen IPV-Grenzen sowie der Vergleich mit den Mittelstandsgrenzen in hohem Masse irreführend sind, und zwar aus folgenden Gründen:

a) Inkonsistente Einkommensbegriffe

Die Angaben für die Mittelstandsgrenzen und die kantonalen IPV-Grenzen beruhen auf unterschiedlichen Einkommensdefinitionen. Die Zahlen für die Mittelstandsgrenzen beinhalten die Familienzulagen, die Zahlen für die kantonalen IPV-Grenzen hingegen nicht. Es ist deshalb methodisch fragwürdig, für diese Werte in der Grafik die gleiche Bezeichnung zu verwenden (Bruttoeinkommen) und die Daten auf der gleichen Achse abzubilden. Vielmehr müssten beide Werte entweder mit oder ohne Familienzulagen ausgewiesen werden, um einen Vergleich zu ermöglichen. Die Differenz beträgt bei den in der Interpellation erwähnten Fallbeispielen 14 400 Franken beziehungsweise 7200 Franken.

b) Unrealistische Annahmen

Für die Berechnung der kantonalen IPV-Grenzen ist eine Umrechnung vom massgebenden IPV-Einkommen auf das Bruttoeinkommen erforderlich. Dabei sind verschiedene Steuersachverhalte zu berücksichtigen. Diesbezüglich werden jedoch unrealistische Annahmen getroffen. So geht man implizit davon aus, dass die Werk tätigen zu Fuss zur Arbeit gehen und das Mittagessen zuhause einnehmen (und somit keine entsprechenden Steuerabzüge geltend machen). Für den grössten Teil der Erwerbsbevölkerung trifft dies aber nicht zu. Auch die Lohnabzüge liegen in der Praxis oft höher, als in der Berechnung berücksichtigt. In der Folge fällt das ermittelte Bruttoeinkommen zu tief aus.

c) Fehlerhafte Steuerwerte

Der pauschale Steuerabzug für Berufsauslagen sowie der Abzug für Versicherungsprämien werden zwar berücksichtigt, aber nicht mit den richtigen Ansätzen. In der Folge fällt das ermittelte Bruttoeinkommen zu tief aus.

Diese Differenzen sind für Leserinnen und Leser der Studie kaum erkennbar, führen aber zu grossen Verzerrungen. Die Werte für die kantonalen IPV-Grenzen wurden deshalb verwal-

tungsintern überprüft. Die korrekt berechneten IPV-Grenzen (inklusive Familienzulagen wie bei den Mittelstandsgrenzen) liegen demnach für die in der Interpellation erwähnten Fallbeispiele 17 000 bis 25 000 Franken höher als im «Monitoring 2017» ausgewiesen. Sie übertreffen damit die unteren Mittelstandsgrenzen ohne Ausnahme.

**Frage 2:**

**Gedenkt der Regierungsrat, in diesen Modell-Fällen und bei ähnlich gelagerten Fällen mindestens die untere Grenze des Mittelstandes zu überschreiten?**

Wie oben dargestellt, werden die Grenzwerte für den Mittelstand bei korrekter Berechnung der kantonalen IPV-Grenzen überschritten.

**Frage 3:**

**Sieht der Regierungsrat auch Handlungsbedarf beim dritten erwähnten Modell?**

Auch bei diesem Modellhaushalt (vierköpfige Familie) ergibt sich nach Berücksichtigung der erforderlichen Korrekturen, dass die untere Mittelstandsgrenze merklich übertroffen wird. Insofern besteht aus rechtlicher Sicht kein Handlungsbedarf.

Aus politischer Sicht ist der Regierungsrat jedoch gewillt, ein deutliches Zeichen zugunsten des Mittelstands zu setzen. Wie anlässlich der Präsentation des Geschäftsberichts 2018 kommuniziert wurde, sollen die Einkommensgrenzen für die Prämienverbilligung ab dem Jahr 2020 um 10 000 Franken erhöht werden. Dank dieser Massnahme können rund 6000 Personen aus Mittelstandshaushalten – insbesondere Familien – sehr gezielt entlastet werden, indem sie entweder neu Anspruch auf Prämienverbilligung erhalten oder von höheren Beiträgen profitieren.

Gleichzeitig soll das System der Zuger Prämienverbilligung zielgerichtet weiterentwickelt werden. Die Gesundheitsdirektion hat diesen Prozess im vergangenen Jahr initiiert. Der Regierungsrat hat im Sommer 2018 die Stossrichtung vorgegeben und verschiedene Abklärungsaufträge erteilt. Es geht darum, den Mitteleinsatz in gewissen Fällen noch konsequenter auf die sozialpolitischen Zielgruppen auszurichten und somit das hohe Leistungsniveau der Zuger Prämienverbilligung nachhaltig sicherzustellen. Es ist also ausdrücklich keine «Sparübung» geplant.

**Frage 4:**

**Bedenkt der Regierungsrat bei dieser Frage, dass im Kanton Zug vor allem für Familien – auch solche des Mittelstandes – die Belastung durch die Mietzinsen sonst schon sehr gross ist?**

Die Prämienverbilligung und die Mietzinsbelastung sind zwei getrennte Themen. Indessen ergibt sich aufgrund der überdurchschnittlichen Entlastungswirkung der Zuger Prämienverbilligung eine stark reduzierte Prämienbelastung für die anspruchsberechtigten Familien, so dass im Haushaltsbudget mehr Spielraum für die übrigen Kosten – namentlich auch den Mietzins – bleibt. Beispielsweise beträgt die verbleibende Prämienbelastung für den Modellhaushalt 2 (vierköpfige Familie) gemäss «Monitoring 2017» im Kanton Zug unter 5000 Franken, während der gleiche Haushalt in Zürich oder Luzern mit Kosten im Bereich von 11 000 Franken zu rech-

nen hat. Entsprechend stehen der Zuger Familie im untersuchten Fallbeispiel 6000 Franken mehr zur Verfügung.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass Zug als einziger Kanton bei den Steuern einen Mietzinsabzug kennt, und zwar bis zu einem Reineinkommen von 180 400 Franken für Familien mit Kindern beziehungsweise 90 200 Franken für die übrigen Steuerpflichtigen.

Schliesslich gewährt der Kanton Zug zur Senkung der Mietkosten auch Mietzinsbeiträge für Wohnungen, welche mit dem Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (SR 842) gefördert werden. Bedingung ist, dass die Mieterinnen und Mieter die entsprechenden Anforderungen erfüllen, namentlich betreffend Einkommen und Vermögen, Wohnsitz / Arbeitsort und Wohnungsbelegung.

### Frage 5:

**Die jüngste Kantonsratsdebatte hat gezeigt, dass es bezüglich «Schwarzen Listen» für säumige Personen ein Malaise gibt – auch unter seinerzeitigen Verschärfen. Ist der Regierungsrat bereit – im Rahmen einer Revision im Sinne des Bundesgerichtsentscheids – auch diesen Teil des Einführungsgesetzes kritisch zu prüfen, das System «Schwarze Listen» zu lockern oder am besten ganz abzuschaffen?**

In seiner Antwort auf die Interpellation der SP-Fraktion betreffend Nutzen / Schaden der «Schwarzen Liste» für Personen, welche ihre Krankenkassenprämien / -leistungen nicht bezahlen (Vorlage Nr. 2852.2 – 15911) hat der Regierungsrat dargelegt, dass im Kanton Zug im Zusammenhang mit der Liste säumiger Prämienzahlerinnen und Prämienzahler kein Missstand besteht. Die Gesundheitsversorgung ist bei Notfällen uneingeschränkt gewährleistet, und bei ausgewiesenem Bedarf erhalten Personen, die ihre Prämien nicht bezahlen können, gezielte Unterstützung durch die Prämienverbilligung oder die Sozialdienste der Gemeinden. Das «Monitoring 2017» bestätigt, dass die Entlastung in keinem Kanton so wirksam ist wie in Zug. Das Bundesgerichtsurteil gibt denn auch keinerlei Hinweise auf einen Revisionsbedarf beim Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (BGS 842.1).

### 3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 21. Mai 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart